



Collana **Aran Occasional Paper**

Fabbisogni standard di personale. La proposta di un metodo ed una applicazione

N. 2 - Dicembre 2012

Autori:**Pierluigi Mastrogiuseppe, Cesare Vignocchi¹**

Le elaborazioni statistiche sulle quali è basato il *paper* sono state curate da un gruppo di lavoro Aran e Ref Ricerche composto da: Alessandra D'Amore, Rossella Di Tommaso, Claudia Peiti, Adriana Piacente

Citare questa pubblicazione come:

Aran (2012), "Fabbisogni standard di personale. La proposta di un metodo ed una applicazione" – Aran, Occasional paper 2/2012

http: <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

Collana Aran Occasional Paper

La collana **Aran Occasional Paper** raccoglie brevi contributi a carattere tecnico-scientifico su argomenti e temi collegati alle funzioni istituzionali dell'Aran ed è curata da Pierluigi Mastrogiuseppe, responsabile della **Direzione Studi, risorse e servizi dell'Aran**.

Riferimenti**Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

Direzione Studi, risorse e servizi

UO Studi e analisi compatibilità

Via del Corso, 476

00186 ROMA

Email: ufficiostudi@aranagenzia.it

web: www.aranagenzia.it

(Copyright (C) [2012] [ARAN])

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0. Italia License.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>



¹ Partner Ref Ricerche

Indice

1. Il quadro normativo	3
2. I fondamenti del metodo.....	5
3. Lo Stato sul territorio	9
4. I primi risultati	11

1. Il quadro normativo

Nell'ambito delle politiche di riforma della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di pervenire ad una più efficiente allocazione della spesa di personale, sempre più frequentemente si fa riferimento a **criteri di regolazione che trovano fondamento nei concetti di costo e fabbisogno standard**. I tentativi in questa direzione vantano una lunga storia, anche se sono state le difficili condizioni economiche attuali a ravvivare un grande interesse verso questi temi.

Già negli anni '90 il legislatore auspicava che la programmazione del personale nelle pubbliche amministrazioni fosse attuata avendo a mente proprio i fabbisogni organizzativi. L'obiettivo, recepito nel D. Lgs. n. 165/2001, era quello di determinare dinamicamente le dotazioni organiche, in raccordo con le risorse finanziarie disponibili e con l'analisi dei fabbisogni.

L'evidenza sembra tuttavia indicare che **la programmazione dei fabbisogni di personale e la definizione delle dotazioni organiche abbiano incontrato molte difficoltà** ad essere impiegate dalle amministrazioni pubbliche come un vero strumento di pianificazione, riducendosi piuttosto ad un adempimento burocratico. Su questa "deriva" dello strumento ha certamente pesato anche un quadro regolativo basato unicamente su vincoli assunzionali di tipo "lineare" (possibilità di assumere definite secondo percentuali ragguagliate al numero dei cessati dell'anno precedente, uguali per tutte le amministrazioni) e sulla concessione di deroghe ad hoc, per via legislativa, non sempre ispirate a logiche di analisi e valutazione dei reali fabbisogni di personale.

L'interesse sulla questione è ritornato in auge con gli importanti interventi volti alla determinazione dei **fabbisogni standard per le amministrazioni locali**. In effetti, nell'ambito dei processi di federalismo fiscale, sono in via di definizione i fabbisogni standard, in attuazione di quanto disposto con la legge delega del 2009. Più di recente, nella riscrittura dell'art. 16 del D.L. n. 95/2012, i fabbisogni standard sono stati inoltre indicati, non solo come criterio per il finanziamento degli enti locali, ma anche come punto di riferimento per la revisione, a breve termine, della spesa delle stesse amministrazioni.

L'attenzione per questo tema ha investito anche le amministrazioni statali. A partire dal 2012, in attuazione di quanto previsto dal D.L. n. 98/2011, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha avviato la predisposizione di metodologie per quantificare i fabbisogni delle amministrazioni con dislocazioni periferiche sul territorio.

Di nuovo tuttavia, come già avvenuto in passato, la necessità stringente di risparmiare risorse per far fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica, ha portato in primo piano provvedimenti di taglio emergenziale, lasciando sullo sfondo questi importanti interventi di respiro riformatore.

Nel 2012, si è dunque intervenuti nuovamente sugli uffici dirigenziali e sulle dotazioni organiche delle amministrazioni, ma con un approccio tutt'altro che selettivo e comunque certamente lontano dall'idea di fabbisogno standard.

Nello specifico, il decreto D.L. n. 95/2012, cosiddetta *spending review 2*, stabilisce che gli uffici dirigenziali vengano ridotti del 20% rispetto a quelli esistenti e indica nel 10% la riduzione da attuare sulla spesa complessiva afferente il numero di posti in organico per il personale non dirigenziale. In parallelo, sempre lo stesso disposto, prevede per le amministrazioni locali che la determinazione delle dotazioni organiche avvenga con riferimento a parametri che rischiano di esaurirsi in un semplice rapporto dipendenti/popolazione.

L'intenzione di questo approfondimento è, dunque, quello di ritornare a logiche di maggior respiro, offrendo un **contributo per la regolazione delle consistenze di personale**. Il metodo che si intende proporre appartiene senza dubbio alla famiglia dei fabbisogni standard. L'attenzione sarà rivolta, in particolare, alle amministrazioni centrali dello stato con dislocazioni periferiche sul territorio. Si tratta, tuttavia, di un metodo replicabile anche in altre realtà e contesti.

Quantificare fabbisogni standard significa cimentarsi con valutazioni di performance e misurazioni di efficienza. Si tratta, infatti, di evidenziare eventuali utilizzi eccessivi di risorse o, al contrario, utilizzi di risorse insufficienti e inadeguate rispetto a quanto sarebbe necessario. Da ciò discende anche la possibilità di

ripartire, in modo razionale e secondo criteri di efficienza allocativa, una dotazione complessiva.

E' difficile non vedere che questo approccio interseca un altro filone di interventi di riforma nella gestione delle risorse umane della pubblica amministrazione: vale a dire, la questione della premialità individuale e collettiva, con le correlate dimensioni di performance individuale ed organizzativa.

Il fatto che per definire fabbisogni standard occorra passare attraverso una quantificazione dell'efficienza organizzativa non potrà che portare benefici anche ad una più incisiva messa in atto delle pratiche di premialità. Molti dei ritardi e delle difficoltà applicative che si scontano su questo fronte derivano anche dal fatto che *valutare la performance individuale senza disporre di un robusto fondamento in quella organizzativa è un esercizio abbastanza fragile*. E' come se, una impresa privata, dovesse definire la propria politica dei bonus annuali, senza avere una chiara idea dei risultati aziendali conseguiti. *Si è spesso perso di vista il fatto che l'efficienza organizzativa non costituisce tanto un concetto parallelo a quello di efficienza individuale, quanto una cornice ineludibile per valutare la seconda*.

2. I fondamenti del metodo

In via generale, vi sono **tre importanti caratteristiche** che un metodo di determinazione dei fabbisogni è opportuno possieda.

Innanzitutto, esso dovrebbe essere attivabile impiegando il *patrimonio statistico disponibile*, rendendo così possibile produrre primi risultati a partire da informazioni già rilevate e, quindi, con costi contenuti.

La seconda caratteristica attiene alla possibilità di *effettuare raffronti tra organizzazioni con caratteristiche simili*. L'evidenza empirica ha mostrato, infatti, che uno degli strumenti più efficaci nell'attività di regolazione è quello della

yardstick competition: le migliori esperienze servono da punto di riferimento (“yardstick”) per tutti gli altri. Questa sembra la strada più promettente per disporre di un meccanismo di quasi-mercato.

Infine, vista anche la finalità regolatoria che i fabbisogni assumono, sono da preferirsi *fonti statistiche ufficiali, o comunque terze, piuttosto che statistiche autoprodotte dalle amministrazioni*. Ciò non esclude, tuttavia, che in successivi affinamenti si possano validare anche archivi statistici interni.

Quelle appena descritte sono caratteristiche che, in modo abbastanza condiviso ed unanime, sono ritenute importanti per applicare con successo un metodo di determinazione dei fabbisogni avente finalità di regolazione. La difficoltà è, semmai, quella di riuscire a soddisfarle.

A valle, si pongono poi le **opzioni tecniche** su come, concretamente, pervenire ad un’affidabile determinazione dei fabbisogni: su questi aspetti, il dibattito è sicuramente meno assestato.

Una prima opzione tecnica per definire fabbisogni standard è quella di mettere in relazione la produzione di ciascuna amministrazione (output) con le risorse occorrenti per realizzare quella produzione (input). Nell’ambito di questa opzione, il fabbisogno standard può essere definito come “la quantità di input occorrente per produrre una unità di output, in condizioni di ‘normale’ efficienza produttiva”.

Senonché, la misurazione dell’output, in un sistema pubblico, costituisce una difficoltà di primario rilievo che non si presenta, invece, per un settore privato. Esistendo un mercato dove emerge una naturale valutazione monetaria dell’output prodotto, nel privato la misurazione è immediatamente disponibile. Nulla di questo è presente nel caso delle pubbliche amministrazioni, per le quali la misurazione dell’output richiederebbe, invece, una minuziosa rilevazione di una grande quantità di output, da aggregare con “prezzi” fittizi, non chiaramente definibili, per ottenere una misura sintetica. Con il rischio di cogliere solo le attività più standardizzate e meno rilevanti. Lungo questa strada, di rilevazione degli output delle singole amministrazioni, sarebbe peraltro molto difficile soddisfare la regola di “terzietà” delle indagini vista sopra.

Su questa difficoltà si sono spesso “arenati”, nel passato, metodi di determinazione dei fabbisogni, su cui erano state riposte grandi aspettative. Negli anni '90, la rilevazione dei carichi di lavoro, che interessò ad ampio raggio quasi tutta la pubblica amministrazione italiana, produsse grandi quantità di dati, ma deboli ed incerti risultati sul piano della razionalizzazione amministrativa e dell'accrescimento dell'efficienza. L'approccio seguito fu proprio quello di analizzare i singoli processi di lavoro e gli specifici output prodotti. L'aggregazione di questi dati, per pervenire a misure sintetiche di efficienza a livello di ente, risultò tuttavia estremamente difficile e, soprattutto, largamente manipolabile. Nessuna delle caratteristiche più sopra indicate come requisiti che un metodo di determinazione dei fabbisogni dovrebbe possedere erano peraltro presenti nei metodi allora utilizzati: i dati erano, in larga misura, “autoprodotti”; non erano attivati meccanismi di “yardstick competition”; l'utilizzo di dati già disponibili era l'eccezione piuttosto che la regola (difatti, i costi di rilevazione furono assai elevati).

Vi è poi una seconda opzione tecnica, probabilmente più vicina al quadro normativo più sopra richiamato, che si distacca da minuziose ed analitiche misurazioni di prodotti e produttività. In questo caso l'informazione centrale non è più rappresentata da una incerta misurazione di un output da mettere in relazione con gli input necessari a produrlo, quanto dalla spesa sostenuta da ciascuna amministrazione, posta in relazione con le condizioni di fondo che esprimono le esigenze dei diversi territori, sui quali insiste l'azione di ciascuna amministrazione. Su questa relazione e, conseguentemente, sulla quantità di spesa “spiegata” dalle condizioni del territorio si fondano, nell'ambito di questa seconda opzione, le regole di determinazione dei fabbisogni standard.

L'intuizione è che **i servizi e prodotti offerti dalle amministrazioni pubbliche siano la risposta a condizioni di domanda espresse da un territorio**, condizioni rappresentabili da un insieme di grandezze economiche come il reddito pro-capite locale, la popolazione, la densità di imprese, la demografia ecc. La metodologia propone dunque di affrontare la questione della misurazione dal versante della spesa, in correlazione con alcune variabili esprimenti i fabbisogni di un territorio.

Con apposite tecniche statistiche, si tratta di estrarre la norma dalle concrete configurazioni esistenti fra spese e caratteristiche del territorio. Tale norma, vale a dire il fabbisogno standard, **può essere calibrata sulle configurazioni medie oppure su quelle di maggiore efficienza**. E' così possibile superare tutte le difficoltà connesse con la misurazione del paniere di output e di servizi prodotti, regolando la spesa in base alle esigenze esistenti sul territorio.

Dato questo quadro di riferimento, risulta percorribile una importante semplificazione consistente nel concentrarsi unicamente sulle spese di personale, che nel caso delle amministrazioni pubbliche rappresentano una quota del tutto preponderante del costo complessivo.

La funzione di spesa salariale così ottenuta può quindi essere opportunamente trasformata in modo da arrivare ad un fabbisogno di personale con il quale si contestualizza l'impiego di lavoro agli elementi strutturali, di domanda ed offerta, che caratterizzano le diverse amministrazioni. Il tipico interrogativo al quale si può rispondere con questa metodologia attiene alla **distribuzione territoriale delle consistenze di personale di un'amministrazione statale**.

Definito il metodo, è attualmente disponibile un database ufficiale su cui applicarlo, mentre la dislocazione territoriale di molte delle Amministrazioni centrali ne consente l'applicazione in chiave di benchmarking. Ecco così soddisfatte le tre condizioni viste sopra.

Va infine segnalato che resta anche la possibilità di un utilizzo di policy mirato a **definire un fabbisogno in termini di massa salariale, piuttosto che di consistenze di personale**. Con questa modalità di regolazione alternativa si consente che ciò che viene definito come norma al "centro" sia un semplice controllo sulla spesa complessiva, potendo di fatto decentrare alle singole unità amministrative la politica salariale, ovvero consentendo alle singole unità di contrattare le parti variabili del salario, nonché le politiche di avanzamento delle carriere. Piuttosto che assegnare dotazioni di personale, ciò consente di lasciare alle singole unità periferiche la scelta tra quanto personale impiegare e quale politica retributiva adottare.

3. Lo Stato sul territorio

Volendo applicare il metodo appena presentato alla distribuzione territoriale delle consistenze di personale delle amministrazioni centrali, è opportuno chiarire meglio dimensione e natura di questo settore. Appartiene alle amministrazioni centrali un aggregato di enti piuttosto ampio che nel complesso nel 2011 contava circa 1,8 milioni di dipendenti. Escludendo il comparto Scuola (con circa 1 milione di dipendenti), quello delle Forze armate e dei Corpi di polizia (pari a circa 500 mila unità) e tralasciando alcuni enti minori, la maggior parte dei restanti dipendenti si distribuisce principalmente tra Ministeri (170 mila unità) e Agenzie fiscali (54 mila unità).

Ministeri e Agenzie fiscali costituiscono un sottoinsieme specifico, che può essere pensato come il “cuore” della macchina amministrativa statale e che, a livello territoriale, mostra una complessa articolazione sia con strutture periferiche, sia con una pluralità di uffici territoriali.

Un recente rapporto RGS quantifica che per i soli Ministeri, nel quinquennio 2008-2012, i costi delle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali ammontano a circa il 93% del totale². Inoltre, nonostante la situazione complessiva sottenda una notevole diversificazione nelle amministrazioni, sul complesso di tale spesa, la voce di costo più rilevante è quella relativa al personale, cui afferisce oltre l'85% del totale dei costi delle strutture periferiche nel quinquennio.

Per analizzare il fenomeno dal lato delle consistenze di personale è possibile ricorrere alla distribuzione regionale del Conto annuale, escludendo in primissima approssimazione la regione Lazio così da avere una stima del personale che opera in periferia³. Emerge così che, nel 2011, poco meno di $\frac{3}{4}$ del personale

² RGS, Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali, 2012. Si osservi che anche escludendo i costi del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tale peso non si riduce sostanzialmente, restando pari a circa l'88% nel quinquennio.

³ La distribuzione regionale del Conto annuale non distingue gli uffici periferici (ovvero gli uffici il cui personale presta attività per il territorio analizzato) dal personale che nonostante sia dislocato sul territorio

complessivamente impiegato in Ministeri e Agenzie fiscali operava in uffici localizzati in regioni diverse dal Lazio. In dettaglio, si osserva che per le Agenzie Fiscali circa l'85% del personale impiegato nel comparto attiene a strutture periferiche, mentre per i Ministeri poco meno del 75% delle unità totali si distribuiscono lungo il territorio, mentre solo il restante 25% è dislocato nella regione Lazio. Quanto osservato complessivamente, seppur con alcune specificità, vale anche per i singoli Ministeri ed Agenzie.

La **tavola 1** riporta le consistenze di personale 2011 afferenti a tali comparti, evidenziando separatamente le unità dislocate in regioni diverse dal Lazio.

Tavola 1 - Personale amministrazioni statali

Anno 2011, dati in migliaia

	Unità complessive	di cui in uffici periferici ⁽³⁾	%
Amministrazioni statali ⁽¹⁾	1.799,9	-	-
Amministrazioni statali in senso stretto ⁽²⁾	229,4	-	-
<i>di cui: Ministeri</i>	169,4	119,4	70%
<i>Agenzie Fiscali</i>	53,9	45,5	84%

⁽¹⁾ Comprende le unità impiegate nei comparti: Ministeri, Agenzie Fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Carriera prefettizia e Carriera diplomatica, Scuola, Forze armate e Corpi di Polizia, Magistratura e Carriera penitenziaria. Il corrispondente dato Istat è pari a 1.850mila unità.

⁽²⁾ Esclude le unità impiegate nei comparti: Scuola, Forze armate e Corpi di Polizia, Magistratura e Carriera penitenziaria.

⁽³⁾ Il numero di unità degli uffici periferici corrisponde a tutte le unità dislocate in regioni diverse dal Lazio. Anche le unità di personale all'estero vengono escluse dalle periferiche.

Fonte: Elaborazioni Aran su dati di Conto annuale RGS 2011

eroga dei servizi per più territori o per l'intera nazione. Questo è più evidente per la regione Lazio dove il dato di Conto annuale include anche il personale impiegato in attività svolte per tutto il territorio nazionale.

4. I primi risultati

Le **ragionerie territoriali dello Stato** rappresentano un buon caso pilota su cui condurre un esercizio di simulazione per offrire prime valutazioni circa le dotazioni standard di personale.

Esse costituiscono un insieme di uffici periferici che appartengono al Ministero dell'Economia e delle Finanze e che operano su base provinciale. Attualmente le ragionerie territoriali dislocate sul territorio nazionale sono 93, con 116 uffici presenti nella quasi totalità delle province e con una consistenza media complessiva che, per l'anno 2011, è risultata attorno alle 4.000 unità persona/anno. Le consistenze medie sono state determinate in base alle risultanze del Service Personale Tesoro (SPT), il sistema informativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze che gestisce in "service esterno" i processi di elaborazione, liquidazione e distribuzione degli stipendi del personale della quasi totalità delle amministrazioni statali e di altre pubbliche amministrazioni. Si tratta di un archivio amministrativo che, grazie alla finalità pratica cui è adibito, ben si presta a fornire dati aggiornati e solidi sul trattamento economico e sulle consistenze delle amministrazioni aderenti.

Analizzando una variabile come le consistenze di personale, connesse ad unità territoriali dimensionalmente molto diverse, un elemento preliminare che è stato considerato è rappresentato dallo studio delle economie di scala. Per questo scopo, importante ma delimitato, la popolazione è la grandezza economica che ne coglie in modo più semplice e robusto i relativi effetti.

Per individuare poi **gli specifici fattori di carico e di contesto** è evidentemente necessario avere una chiara idea delle principali attività svolte da questi uffici periferici. A questo proposito, poiché le ragionerie svolgono principalmente attività di vigilanza e controllo degli organi periferici delle altre Amministrazioni statali e degli enti a carattere locale, si è ritenuto che il carico di lavoro potenziale potesse essere determinato proprio da una misura dell'articolazione sul territorio delle altre amministrazioni pubbliche. In altre parole, si è ritenuto che una buona approssimazione dei fattori di carico delle ragionerie potesse essere individuata in

elementi in grado di descrivere il dimensionamento delle altre amministrazioni periferiche su base provinciale.

Un modo per misurare tale fenomeno su base provinciale è risultato il riferimento al numero di dipendenti presenti in tali amministrazioni o, in assenza di tale informazione, il numero delle amministrazioni stesse. In questa direzione, è stato possibile utilizzare lo stesso archivio SPT con riferimento ai dipendenti degli uffici periferici delle altre amministrazioni statali. Per rappresentare poi il carico derivante da altri enti locali presenti sul territorio, ma non inclusi nell'archivio SPT, si è proceduto dunque alla determinazione del numero degli altri enti presenti sul territorio provinciale. Tra i dati immediatamente disponibili si sono scelti sia il numero di amministrazioni comunali, sia il numero di scuole primarie statali. E' evidente che questo set di grandezze connesse ai carichi di lavoro è suscettibile di successivi miglioramenti.

Oltre a quanto descritto, vi è un ulteriore set di variabili, finalizzato a completare l'analisi. La denotazione di province capoluogo di regione è stata introdotta con lo scopo di cogliere la presenza di un potenziale maggior carico di lavoro connesso ad un centro territoriale cui potrebbe corrispondere una domanda più elevata di servizio. Tra gli elementi considerati è inoltre stata aggiunta una variabile che riassume le condizioni economiche territoriali, sintetizzate nel reddito medio provinciale.

Infine, nella determinazione del numero dei dipendenti è stato inserito un meccanismo di prezzo, catturato attraverso la retribuzione media di fatto provinciale per addetto. Leggendo l'evidenza empirica, l'idea è quella di verificare se valga una qualche legge di domanda, per cui ad un salario più elevato corrisponda una minore dotazione di addetti. In fase applicativa, questo apre la strada a mettere in atto anche una regolazione che incorpori un vincolo di bilancio.

Chiariti gli elementi fondamentali dell'analisi è possibile passare alla presentazione dei risultati. Come già accennato in precedenza, questo esercizio consente di determinare per ciascuna provincia una consistenza standard di personale, condizionata alle variabili che è stato possibile considerare.

Si ricordi che, in definitiva, nella spiegazione delle dotazioni di fatto, risultano significative le seguenti grandezze provinciali: popolazione, numerosità degli enti sul territorio e dei dipendenti delle Amministrazioni statali, condizione di capoluogo di regione, reddito medio provinciale, retribuzione media pro-capite di fatto per addetto. Le ultime due variabili mostrano segno negativo.

La modalità più semplice per impiegare a fini regolatori i risultati ottenuti è quella di riferirsi alla **differenza tra la dotazione standard individuata come valore medio “contestualizzato” al set di variabili appena richiamato e i valori storici**. Lo scarto fra questi due valori costituisce una grandezza di forte rilievo applicativo, utilizzabile come strumento per regolare le “attribuzioni” di personale. Attraverso lo scarto viene infatti misurato l’eccesso/il deficit di personale registrato dalle diverse unità amministrative.

Il grafico di **tavola 2** evidenzia in modo immediato i risultati ottenuti. I punti scuri rappresentano i valori standard di ciascuna provincia, mentre i punti chiari costituiscono la dotazione di fatto 2011. Per una lettura più efficace, l’asse verticale misura il numero di addetti per 10.000 abitanti⁴.

Dall’osservazione dei dati emerge chiaramente l’operare di economie di scala, dove il numero di addetti impiegati (per 10.000 abitanti) decresce all’aumentare della popolazione servita. Nell’esercizio effettuato l’aspetto dimensionale resta un elemento importante che condiziona la distribuzione territoriale del personale.

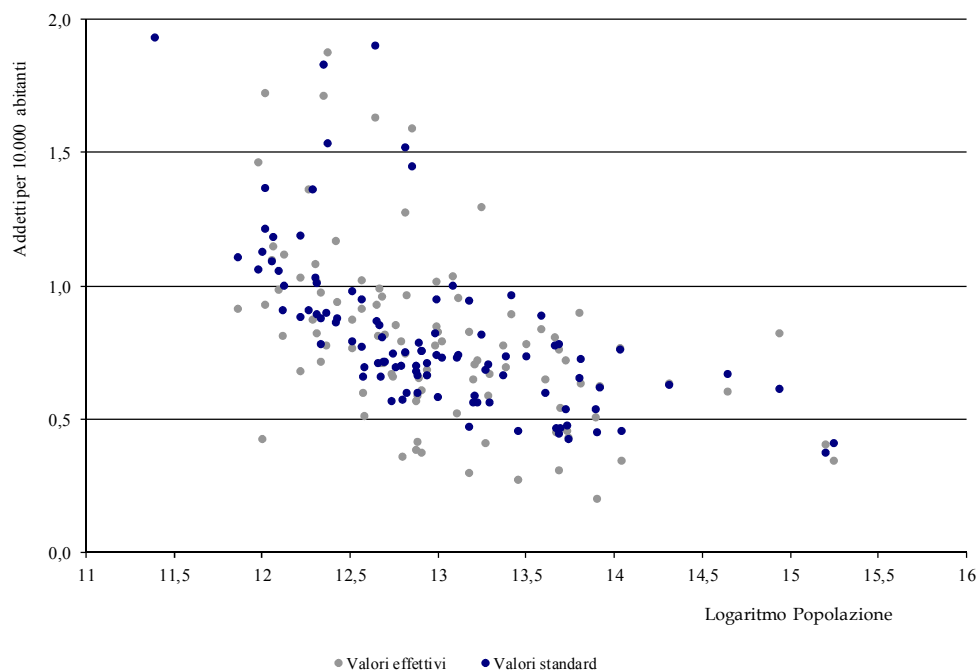
Prima di passare a presentare gli effetti di riallocazione, va chiarito un aspetto applicativo di importanza centrale, connesso all’ammissibilità, o meno, di alcune variabili considerate nella definizione dei fabbisogni. Il riferimento attiene al ruolo delle variabili economiche, come il reddito pro-capite provinciale. Poiché tale grandezza riceve dall’evidenza numerica segno negativo, il risultato che emerge lasciandola operare equivale a “concedere” che le province economicamente

⁴ L’asse orizzontale è in scala logaritmica. Diversamente la presenza di grandi province produrrebbe uno schiacciamento a sinistra dei valori relativi alle altre. Come punti di riferimento, si ricordi che 13 corrisponde circa a 450mila abitanti e 15 a 3.250mila abitanti.

meno ricche abbiano una dotazione di addetti più elevata; ovvero si ammette l'utilizzo dell'impiego pubblico come strumento di sostegno economico.

Tavola 2 – Confronto tra occupati storici e occupati standard

Ragionerie territoriali dello Stato



Fonte: Elaborazioni Aran su dati Service Personale Tesoro

In sede regolatoria, questo aspetto è da considerare attentamente. Come mostrato nel seguito, la strumentazione messa a punto consente di neutralizzare l'operare di questa variabile senza che questo modifichi l'effetto degli altri elementi individuati.

La **tavola 3** presenta gli effetti in termini di variazione delle dotazioni umane connesse alle due opzioni adottabili in via applicativa. Le soluzioni proposte vengono presentate a parità di risorse umane complessive, producendo quindi solo mutamenti tra uffici provinciali e non nel complesso della dotazione di personale delle ragionerie territoriali.

Tavola 3 – Fabbisogni standard di personale: due applicazioni

Ragionerie territoriali dello Stato

	Addetti storici (a)		fabbisogno standard di addetti					
			Applicazione base (b)		scarto (b/a)	Applicazione sterilizzata (c)		scarto (c/a)
	Totale	x 10.000 ab.	Totale	x 10.000 ab.		Totale	x 10.000 ab.	
Circoscrizione territoriale								
NORD ⁽¹⁾	1616	0,60	1618	0,60	0,1%	1736	0,64	7,4%
CENTRO	731	0,61	766	0,64	4,8%	805	0,67	10,2%
SUD E ISOLE	1687	0,81	1649	0,79	-2,2%	1492	0,71	-11,6%
Regione di appartenenza								
ABRUZZO	136	1,01	143	1,06	4,9%	130	0,97	-4,7%
BASILICATA	82	1,39	80	1,35	-2,9%	68	1,16	-16,6%
CALABRIA	226	1,12	199	0,99	-11,7%	173	0,86	-23,6%
CAMPANIA	450	0,77	375	0,64	-16,7%	353	0,60	-21,6%
EMILIA ROMAGNA	271	0,61	267	0,60	-1,2%	282	0,64	4,1%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	118	0,95	105	0,85	-11,2%	109	0,88	-7,3%
LAZIO	276	0,48	278	0,49	0,6%	325	0,57	17,6%
LIGURIA	137	0,85	133	0,83	-2,6%	142	0,88	3,4%
LOMBARDIA	427	0,43	462	0,47	8,2%	537	0,54	25,8%
MARCHE	122	0,78	126	0,80	3,0%	118	0,75	-3,5%
MOLISE	57	1,80	59	1,85	3,2%	53	1,65	-8,0%
PIEMONTE	323	0,72	328	0,74	1,5%	338	0,76	4,6%
PUGLIA	245	0,60	264	0,65	8,0%	231	0,56	-5,8%
SARDEGNA	127	0,76	156	0,93	23,3%	142	0,85	12,3%
SICILIA	364	0,72	373	0,74	2,4%	342	0,68	-5,9%
TOSCANA	254	0,68	276	0,74	8,7%	281	0,75	10,4%
TRENTINO-ALTO ADIGE ⁽¹⁾	44	0,42	50	0,48	13,9%	52	0,50	19,4%
UMBRIA	78	0,86	86	0,94	9,9%	82	0,90	4,6%
VALLE D'AOSTA ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	296	0,60	272	0,55	-8,1%	276	0,56	-6,9%
ITALIA ⁽¹⁾	4033		4033		-	4033		-
<i>Scarto interdecilico normalizzato</i>		<i>0,94</i>	<i>0,87</i>	<i>0,69</i>				

Fonte: Elaborazioni Aran su dati Service Personale Tesoro

⁽¹⁾ Esclude l'amministrazione centrale, Aosta e Bolzano. Il dato del Nord non comprende dunque gli addetti di tali province.⁽²⁾ (a) valori storici; (b) valori stimati senza sterilizzazione; (c) valori stimati con sterilizzazione dell'effetto di reddito.

Si vede così che, senza sterilizzare per l'effetto del reddito, le aree maggiormente interessate da riallocazioni sono quella centrale e meridionale, con un Sud che dovrebbe ridurre il proprio numero di addetti rispetto alla dotazione di fatto (-2.2%) e un Centro che dovrebbe incrementarli (+4.8%). L'area settentrionale presenta, invece, una dotazione standard non molto lontana da quella già registrata di fatto (+0.1%). Una cautela attiene al dato della regione Lazio e in

particolare alla provincia di Roma. A tale provincia, infatti, l'esercizio tende ad associare una dotazione di addetti coerente con le caratteristiche del territorio, senza tuttavia riuscire a scontare possibili esternalità positive dovute alla vicinanza con l'amministrazione centrale. Questo conduce ad un fabbisogno di addetti che potrebbe essere più elevato rispetto a quello ottenibile tramite l'introduzione di un controllo specifico.

La sterilizzazione per il reddito rende più marcata questa tendenza fra circoscrizioni, assegnando una dotazione standard ancora più consistente all'area centrale (+10%) ma anche all'area settentrionale, che presenta in questo caso un fabbisogno più elevato rispetto al dato storico di circa il 7.4%. E' un risultato che è corretto attendersi, in quanto l'assegnazione dei fabbisogni avviene in questo caso utilizzando il reddito medio, che tipicamente risulta più basso rispetto a quello di fatto tipicamente osservabile nelle aree settentrionali.

A livello regionale, in assenza di sterilizzazione, tra le regioni che risultano in deficit rispetto alla propria dotazione effettiva svettano Lombardia, Umbria e Sardegna; in parallelo Calabria, Campania e Friuli Venezia Giulia mostrano un fabbisogno minore rispetto alla propria dotazione effettiva. Sempre a livello regionale, la sterilizzazione, come è corretto aspettarsi, produce alcuni mutamenti negli effetti redistributivi: risulta ancora più elevato rispetto al dato storico il fabbisogno di addetti in Lombardia. Lazio e Toscana rientrano tra le regioni con un maggior fabbisogno; Basilicata, Calabria e Campania mostrano invece una dotazione di fatto più alta rispetto al proprio standard.

Un'ultima notazione attiene, infine, alla variabilità tra province nel numero di addetti impiegati. Una misura che può essere utilizzata per cogliere questo aspetto è lo scarto interdecilico normalizzato; dall'osservazione dei dati si ha che rispetto allo storico, le due applicazioni portano ad una minor variabilità sul territorio. Lo scarto normalizzato (rispetto alla media), dà un valore di escursione analogo al valor medio 0,94, si riduce a circa a 0,69 nell'applicazione sterilizzata, passando per lo 0,87 di quella iniziale.